



第七十届会议

临时议程* 项目 69(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

女童

秘书长的报告

摘要

大会第 68/146 号决议请秘书长提交关于该决议执行情况的报告；本报告就是据此提交的。报告概述了关于女童的国际义务和全球承诺。报告述及以下领域内的进展和挑战：贫穷、公平、教育、保健、营养、水、环卫和个人卫生、艾滋病毒和艾滋病、提供保护使之免受暴力、虐待和剥削、儿童参与和人权教育。

* A/70/150。



一. 引言

1. 本报告根据大会题为“女童”的第 68/146 号决议提交。大会在该决议中请秘书长提交一份关于该决议执行情况的报告，联系女童问题，重点说明关于水、环卫和个人卫生的政策和成绩。为了编写本报告，向会员国、联合国各机构、基金及方案和努力促进女孩权利的重要非政府组织发出了普通照会，要求提供关于该决议执行情况的相关信息。

2. 本报告是秘书长提交大会第六十八届会议的 2013 年报告(A/68/263)的后续，其中强调实现儿童户主家庭中女孩权利。本报告第二节概述有关女孩权利的法律和规范框架及国际承诺；第三节叙述大会第 68/146 号决议所述领域中女童的境况；第四节详细分析涉及女童的水、环卫和个人卫生情况。第五节突显促进女童权利方面的进展和成绩，第六节载列有关今后行动的建议。

二. 法律和规范框架以及全球承诺

A. 人权条约和其他国际公约

3. 实现包括女孩在内的儿童权利是全面的国际法律框架确立的每个国家的义务。包含在该框架之中的《儿童权利公约》及其《任择议定书》概要提出了一整套权利，其享受不受“任何形式的歧视”，包括性别歧视。该框架还包括所有基本人权条约，此类条约的条款确认男女之间以及男孩女孩之间的不歧视和平等原则。在这些条约中，《消除对妇女一切形式歧视公约》直接牵涉到女童的境况和福祉。

4. 法律义务还嵌入具有法律约束力的劳动法文书之中，其中包括：1973 年《最低年龄公约(第 138 号)》、1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)》和 2011 年《家政工人公约(第 189 号)》和 2014 年《强迫劳动公约(1930 年)》议定书。

5. 2013 年，儿童权利委员会通过了四项一般性意见。在关于第 24 条的第 15 号一般性意见(涉及儿童享有可达到的最高标准健康的权利)中，委员会注意到，基于性别的歧视无所不在，导致杀害女婴/堕除女性胎儿、歧视性的婴儿和幼童喂养习惯、性别定型观念和获得服务的机会减少。

6. 委员会在第 14 号一般性意见中承认，在文化或宗教价值观与《公约》发生冲突时，有关部门在承认女孩最佳利益方面面临困难。第 17 号一般性意见突出表明，由于家务责任、家长的保护心理、缺乏设施以及对女孩的期望和行为施加限制的文化假定，女孩在实现休息、休闲、玩耍和娱乐活动权利方面面临挑战。第 16 号一般性意见指明了可能伤害到女孩的现象，如通过互联网及旅行和旅游业实施性虐待和性剥削，以及媒体中的女孩性化。

7. 2012年12月20日，大会通过第67/146号决议，敦促各国执行立法、提高认识和划拨足够的资源，以保护妇女和女孩不受暴力伤害，并谴责基于性别的有害做法，特别是残割女性生殖器。2014年11月，消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会通过了关于有害做法的第31号联合一般性建议/第18号一般性意见。

B. 国际会议、政府间机构和有关承诺

8. 会员国就消除对女童的歧视作了大量承诺。这些论坛包括国际人口与发展会议(1994年，开罗)，以及第四次妇女问题世界会议(1995年，北京)，以及其后的审查会议。在上述会议期间，各国政府一再承认女孩具有不受歧视地享受生殖保健、获得教育和参与社会、政治和经济生活的根本权利。

9. 联合国实体鼓励国际社会执行上述战略目标。在2014年7月的女孩问题首脑会议上，妇女、女孩、社区领导人、政府、国际组织和私营部门聚会一堂，着重讨论终止残割/切割女性生殖器和童婚现象。这次活动促使关键的行动者承诺终止这些有害做法，使得有关方面作出可计量的承诺，并增加了用于终止童婚和残割/切割女性生殖器现象的财政资源。女孩问题首脑会议和大会关于童婚、早婚和强迫婚姻的第69/156号决议将这些问题列入可持续发展目标开放工作组的议程，并编入了秘书长关于2015年后议程的文件。

10. 2014年6月，人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了其有史以来第一份关于防止和消除童婚、早婚和强迫婚姻的报告(A/HRC/26/22和Corr.1)。在人权理事会第二十七届会议期间，人权高专办就此问题召集了一次小组讨论(2014年9月)。

11. 应人权理事会第24/117号决定的请求，人权高专办组织了一次高级别小组讨论，以指明所有各级打击残割女性生殖器现象方面的良好做法、进展和障碍，以及消除此现象的努力。应理事会第27/22号决议的请求，人权高专办还提交了一份关于预防和消除残割女性生殖器方面良好做法和重大挑战的报告(A/HRC/29/20)。

12. 2015年1月，人权高专办发布了题为“攻击寻求接受教育的女孩”的报告，其中突出表明，尽管有千年发展目标的推动，但普及教育方面的成绩依然十分脆弱。该文件将有助于编制由消除对妇女歧视委员会编写的、关于受教育机会的一般性建议，有助于关于妇女、和平与安全的全球研究；此项研究报告将在2015年安全理事会第1325(2000)号决议高级别审查活动之前发表。

13. 大会第68/146号决议再次申明主要联合国首脑会议和大型会议同女孩有关的其他结果，包括大会题为“2000年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的第二十三届特别会议的结果、国际人口与发展会议《行动纲领》、社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》和妇女地位委员会第五十七届会议关于把赋予女孩权能与防止及消除暴力相联系的商定结论。

14. 2015年3月,妇女地位委员会第五十九届会议在第四次妇女问题世界会议二十周年之际,通过一份政治宣言,¹重申致力于实施《北京宣言和行动纲要》。委员会重申其在确保把性别平等问题纳入主流,包括纳入2015年后发展议程主流方面所起的作用,敦请各国政府、联合国机构和民间社会组织采取更大步骤,实现性别平等和加强妇女和女孩权能的工作。

三. 歧视和女童的处境

A. 贫穷

15. 与男子相比,妇女和女孩更多地受贫穷影响,尤其是在女户主家庭中。2008年经济危机及其后的粮价上涨,对妇女和女孩造成了很大冲击,尤其是在家庭内分配食品方面。据估计,气候变化会导致主食价格进一步上涨,增加妇女和女孩的负担。

16. 赤贫现象有所减少,但在每天生活费不足1.25美元的数百万人当中,47%年龄为18岁或18岁以下。²这就使得5.69亿名儿童的生存和成长面临风险,³不过,现在难以评估有多大比例属于女孩,因为缺少按性别分类的贫穷数据。即使短期的贫穷和受排斥,也能极大地、不可逆转地伤害儿童的发展。此类发展机会流失,加上虐待和剥削行为,使得女孩和妇女终身面临长期贫困,并家中和加剧了这一问题。

17. 社会和文化规范使得性别不平等和女孩的贫穷现象加剧。赤贫的女孩与最富有的五分之一家庭中的女孩相比,其被迫嫁人的概率要高出三倍。根据世界卫生组织(世卫组织)的资料,在贫穷的农村社区,给母婴带来更大风险的少女怀孕现象更为常见。

B. 教育

18. 6至11岁的5800万失学儿童中,女生占大多数。⁴女孩从不上学的概率也更高(48%,男孩则为37%)。联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)和联合国

¹ 《经济及社会理事会正式记录,2015年,补编第7号》(E/2015/27),第一章,C节,第59/1号决议,附件。

² 见P.Olinto et al. 'The State of the Poor: Where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor?', World Bank-Economic Premise, 第125期,2013年10月。

³ 儿基会, 'Child Poverty in the Post-2015 Agenda', 期刊摘要, 2014年6月。

⁴ 教科文组织和儿基会, Fixing the Broken Promise of Education for All. Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children(2015年)。

儿童基金会(儿基会)指出,在中学教育中,性别不平等情况更加广泛,在撒哈拉以南非洲、阿拉伯国家和南亚及西亚尤然。

19. 在生活贫穷和遭受其他形式排斥的情况下,如生活在偏远地区、属于少数族裔群体或身患残疾,女孩所面临的教育不利条件更为严重。如果近来的趋势持续下去,那么,撒哈拉以南非洲地区赤贫的男孩将于 2069 年普及小学教育,而赤贫的女孩则还要再等 17 年,到 2086 年才能做到这一点。冲突进一步使得边缘化情况加剧,迫使学校关门,老师缺课情况增加,儿童的安全受到威胁。

C. 保健

20. 有些国家的文化传统重男轻女,这样,由于产前选择的关系,男婴和女婴比例严重失调。更加注重生男孩,也能导致五岁以下女童死亡率高于预期,因为与男孩相比,女孩在营养和保健护理方面受到漠视和歧视。联合国人口基金(人口基金)数据表明,最近几十年前,在若干南亚、东亚和中亚国家,儿童中的性别比例失调,男孩多于女孩,形成了令人震惊的人口男性化现象。

21. 在青春期,女孩面临的保健风险大于男孩,主要是在生殖保健和权利方面。与怀孕和产儿有关的并发症是少女第二大死因。年纪轻轻就生育,带来了产科瘵管病的风险,造成严重伤害、羞耻和社会孤立。性行为活跃的少女获得和利用避孕的机会有限,这就增加了她们意外和危险受孕的风险,突出表明她们缺少生命选择。

22. 人口基金 2014 年《世界人口状况》报告显示,在全球一级,只有 22% 的 15 至 24 岁青年妇女有机会获得避孕,而 30 岁以上的妇女中,这一比例为 60%。关于法定同意年龄的法律限制了青少年获得性保健和生殖保健服务(如计划生育,合法情况下安全堕胎,或艾滋病毒测试)的机会。此外,与成年母亲相比,青少年母亲护理儿童的准备状态不佳,其儿童更有可能经历不利的结果。

D. 食品和营养

23. 女孩和妇女在生理上特别容易出现缺铁和贫血,这种疾病在全球范围内影响到 43% 的 5 岁以下儿童、38% 的孕妇和 29% 的非怀孕妇女。⁵ 青春期的女孩缺铁和贫血情况常见,不过,并没有可靠的全面估计数,无法对此种疾病加以量化。就孕产妇死亡率、围产期死亡率和新生儿体重不足而言,贫血是一项风险因素。子宫内和儿童早期的营养差,会限制女孩支持胎儿和婴儿健康成长的能力,从而使代与代之间的营养不良循环持续下去。

⁵ 见 G. Stevens and others, “Global, regional, and national trends in haemoglobin concentration and prevalence of total and severe anaemia in children and pregnant and non-pregnant women for 1995-2011: a systematic analysis of population-representative data”, *The Lancet Global Health*, vol. 1, No. 1 (2013 年 7 月)。

E. 艾滋病毒和艾滋病

24. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)称,2013年,全世界约有3 500万人感染艾滋病毒。估计有210万10至19岁青少年感染艾滋病毒,其中58%为女孩。⁶ 青少年感染艾滋病毒的趋势表明性别和地理不平等情况明显。艾滋病署的数据显示,就全球而言,64%的新感染病例发生在少女之中,而非洲这一比率达74%。此外,与艾滋病有关的疾病还是非洲少女和育龄妇女的头号死因。

25. 由于很早开始初次性行为、进行年龄差距大的性行为、童婚和强迫婚姻、对防治艾滋病毒知之甚少或一无所知,以及亲密伙伴暴力,女孩更加容易感染艾滋病毒。人们发现,亲密伙伴暴力增加了女孩在发病率高环境下的感染风险,权力关系不平等,损害了其商谈进行更安全性行为的能力。

26. 虽然在针对15至24岁青少年开展防治艾滋病毒工作中稍有进展,但性别不平等情形依然存在。在撒哈拉以南非洲地区有数据可考的国家中,截至2014年,全面了解艾滋病毒青年妇女只有30%,而青年男子的这一比例则为37%。赤贫家庭与极富裕家庭中青年妇女存在着知识不平等,比率分别为17%和35%。⁷ 艾滋病毒和艾滋病战略并没有以充分或有意义的方式让妇女和女孩参与。没有几个国家报告说为面向妇女和女孩的艾滋病毒预防活动或有关的性别平等倡议编制了预算。

F. 暴力、虐待和剥削

27. 在全世界而言,数以百万的女孩受暴力、剥削和虐待的影响,此类行为发生在社区、学校、工作场所和家中。与男孩相比,女孩遭受性暴力的风险要大得多。儿基会的数据表明,15至19岁的1.2亿女孩经历过强迫性行为,其中8 400万人(三分之一)成为丈夫和亲密伙伴实施的感情暴力、肢体暴力或性暴力的受害者。

28. 基于性别的、根深蒂固的歧视,形成了种种有害的做法,如残割/切割女性生殖器、童婚和强迫婚姻、名誉杀害、酸性物质攻击、砸石头以及性奴役。儿基会2014年残割/切割女性生殖器报告表明,29个国家中,15至49岁的女孩和妇女有1.3亿人经历过残割/切割女性生殖器。受贩运虐待和剥削的妇女和女孩人数远远多于男性,占贩运受害者的71%(妇女占50%,女孩占21%)。被贩卖的女孩人数是男孩人数的两倍。⁸

G. 就业和童工

29. 在性别不平等严重的地区,15至24年龄段的女孩失业率高于男孩。⁹

⁶ P. Idele 等人, 'Epidemiology of HIV and AIDS Among Adolescents; Current status, inequities, and data gaps', *JAIDS*, 第66卷, 补编第2号(2014年7月1日)。

⁷ 见联合国经济和社会事务部,2015年《千年发展目标报告》。

⁸ 联合国毒品和犯罪问题办公室, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2014年。

⁹ 第29和30段中的所有数据均来自国际劳工组织。

30. 童工现象依然广泛存在，严重侵犯了儿童的权利。人们认为，对于 18 岁以下青少年而言过于危险和艰难的工作，或在未达法定工作年龄时即开始工作，对男孩的影响更加明显。尽管如此，2012 年，有 6 820 万 5 至 17 岁的女孩从事童工，主要是在亚洲太平洋区域。有一些数据进一步显示，与以往的估计相反，在 5 至 14 岁年龄段，被迫从事最恶劣形式童工的女孩人数超过男孩。与男孩相比，女孩更多通过干家务活、照料较年幼的儿童以及病患和年长者，来支持其家庭。5 至 17 岁年龄段的女孩走出家门从事家政工作的人数，是男孩的两倍——共达 1 150 万人。

H. 残疾：耻辱和边缘化

31. 残疾女孩与残疾男孩和无残疾女孩相比，更难获得保健护理、教育、职业培训和就业，或受益于全面参与社会、政治和经济生活。她们还面临更大的被强制节育的风险，进入收容机构的可能性更大，在接受另类护理方面遭遇暴力的可能性也更高。同残疾男孩相比，她们更有可能体重不足，因为在食品分配方面重男轻女，导致其骨盆发育不充分，生育期间对婴儿造成损害，并有可能导致下一代人持续残疾。联合国 2013 年《全球残疾人及其与如何应对灾难情况调查》表明，这些女孩参与决策的机会也较少。

I. 人道主义危机

32. 2014 年，有超过 6 000 万儿童受到人道主义危机的影响，¹⁰ 其地理范围有冲突区，也有被自然灾害毁坏的区域。人道主义危机使得女孩更加容易进入童婚、吸收的营养有限，以及家务劳动量增加。人道主义紧急情况还对女孩带来特别风险。她们更加容易受拐卖和贩卖、性虐待和性剥削之害。她们常常被迫乞讨，或参与性交易，满足其自身或家庭的需求。

33. 虽然人道主义危机的后果高度性别化，但其对策则不然。在需求评估方面，性别问题往往可见度不高。没有多少少女参加决策论坛，这就导致缺少针对其需求的问责制框架。

J. 女孩参与

34. 女孩面临许多障碍，难以行使参与影响其生活的决定的权利，能够大声发言并得到有关方面聆听的机制有限。同男孩相比，女孩的行动自由较少，妨碍其走出家门会良师益友和榜样、在公开场合发言、参与集体行动并成为社区领袖的能力。缺少女性榜样，进一步制约了女孩的信心和自尊。

35. 发展方案虽然更多地注重少女，但每每将其视为受益人而不是变革推动者。

K. 水、环卫和个人卫生：女童的处境和进展

36. 对于所有人的健康、幸福、权利和尊严而言，能够获取安全用水、私人厕所设施及个人卫生，都是极为重要的。由于歧视性的性别规范和生物现实的合并作

¹⁰ 儿基会，Humanitarian Action for Children, 2014 Appeal; 可参阅 www.unicef.org/appeals/foreword.html。

用，女孩受劣质供水和环卫设施之害的情形多得不成比例。增加利用此类设施的机会及提高质量，是增进女孩受教育、享受保健、人身安全、尊严和休息休闲权利的前提条件，尤其是对于生活贫困的女孩而言。不过，女孩面临的准确情形并不明朗，因为通常是按照城乡区别和财富差异(而非性别)来评估水、环卫和个人卫生方面的不平等的，这就导致认知方面存在重大差距。

37. 1977 年在阿根廷举行的联合国水问题会议清楚阐述了女孩和妇女有权用水和使用环卫设施，此项权利后来得到若干国际文书的承认，如：《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和大会第 64/292 和 68/157 号决议。1990 年儿童问题世界首脑会议还重申支持儿童用水和利用环卫设施的权利。

38. 2015 年千年发展目标报告表明，超过 6.63 亿人依然在使用未经改进的饮用水源。在无从得到安全用水者当中，近半数生活在撒哈拉以南非洲地区，在这一区域，妇女和女孩肩负着汲水的日常负担。此项高度性别化的、既费时又辛苦的劳作，使得女孩上不了学，面临在孤独的取水点受到肢体攻击和性攻击的风险，受到伤害，丧失了玩耍和休闲，对于每一名儿童的良好发展而言，这两项都是必需的，而且是每名儿童生来具有的权利。居家过日子需要适当用水，这对女孩和妇女造成了严重影响，因为煮饭、清洁和洗衣，通常都是她们的任务。

39. 此外，24 亿人依然无从利用经过改进的环卫设施。其中，四分之三生活在农村地区。¹¹ 有 10 亿人露天排便，其中 80% 以上生活在 10 个国家，亚洲 5 个国家，非洲 5 个国家。

40. 水、环卫和个人卫生服务低劣，对健康带来严重影响。不安全的水、不适当的环卫和个人卫生习惯差，依然是腹泻、肺炎和营养不良的主要原因。与水、环卫和个人卫生有关的疾病也影响了男孩、女孩的成长，并造成终生有害的结果，如发育迟缓、学习能力不强以及贫血。持容器(往往有 20 公斤重)走远路汲水的农村女孩可能会造成脖子和背部伤害。环卫设施差可能导致生殖道感染，并使得女孩和妇女罹患慢性便秘。

41. 环卫设施不充分反映并加剧了基于性别的不平等，妨碍女孩和妇女实现其权利，并剥夺了她们的尊严。受隐私、体面、羞耻和安全问题的制约，妇女和女孩，尤其是贫穷和处于边缘化的妇女和女孩，与男子相比，因缺少适当环卫设施所受的影响要更加严重。据估计，有 10 亿名妇女用不上厕所，其中，数以亿计的妇女只得露天排便。¹² 这些制约因素导致女孩减少其食品和水的摄入量，以便能够“忍住”，等天黑时到外边去方便。不过，夜间外出也有安全风险。环卫条件不安全，有辱人格，对妇女和女孩造成了深重的身心伤害。例如，研究表明，在

¹¹ 世卫组织和儿基会，《饮用水和环卫方面的进展》，2014 年情况更新。

¹² WaterAid, ‘1 in 3 women lack access to safe toilets’, 简报，2012 年。

南亚，农村妇女对于没有厕所的忧虑，与腹泻和其他传染病无关，她们希望能免受性骚扰、恐惧、情感沮丧、肢体暴力和性暴力以及自杀想法。¹³

42. 虽然一些国家在个人卫生教育方面取得进展，但有关月经的态度、成见和偏见继续是少女面临的挑战。女孩不能以健康、有尊严的方式管理其月经，这就成了可耻的负担，而不是长大成人的积极标志。

43. 虽然各种情况证明个人卫生是低成本、影响大的公共卫生干预行动，但个人卫生方面的花费在水、环卫和个人卫生开支总额中，只占不到1%，¹⁴ 这些表明在女孩的需求与花费之间存在着天壤之别。由于缺少关于个人卫生的、基于性别的数据，这一问题可见度和重要性就降低了。需要更多的数据，尤其是在以下方面：女孩如何在经期处理个人卫生以及有关的费用？她们利用适当设施和用品的程度；以及对个人卫生进行投资可能给女孩、其家庭及其国家带来的好处。

44. 学校里没有环卫设施或环卫设施不足，是女孩接受教育方面的重大障碍。如果没有厕所和清洗设施，或此种设施不卫生和缺乏隐私，女孩则常常辍学，因为那种情形下，她们有可能受到骚扰和强奸。女孩及其女教师需要隐私的环卫设施，可以更换并处置月经垫，用水净身和洗手，以及清除衣物上的污点。2013年，最不发达国家中，不足50%的小学拥有任何水和环卫设施。¹⁵ 虽然有些国家报告说制定了学校环卫设施和饮用水政策，但没有多少政策得到供资及充分实施。

45. 尽管如此，1990年以来，仍然取得了进展，有26亿人用上了经过改进的水源，21亿万人用上了经过改进的环卫设施。¹⁶ 露天排便的情形由1990年的31%降到2012年的17%，在南亚地区(包括阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡)下降幅度最大。¹⁷ 这一进步为女孩带来了真切的收益，她们发病率降低，尊严提高，也挽救了生命。然而，这些收益对于女孩的性质和程度无法加以具体计量，因为缺少按年龄和性别分类的数据。要理解水、环卫和个人卫生的改进对女孩(尤其是条件最差的女孩)带来的实际和潜在的全方位裨益，就要按照年龄、性别、收入程度和地点进行分类。有了分类数据，才能对追求公正和普遍性的情况加以计量。

¹³ 见 A.Pradyumna 等人，“Moving beyond sanitation’s diarrhoea fixation”The Lancet Global Health, vol.3, issue 1(2015年1月)。

¹⁴ 联合国水机制，卫生设施和饮用水全球分析及评估，Investing in Water and Sanitation: Increasing access, reducing inequalities(2014年)。

¹⁵ 儿基会，2013年《水、环卫和个人卫生年度报告》。

¹⁶ 见联合国经济和社会事务部，2015年《千年发展目标报告》。

¹⁷ 世卫组织和儿基会，《饮用水和环卫方面的进展》，2014年情况更新。

46. 会员国采取措施减少不平等和弱点，此类措施很有可能对女孩有益。印度在为学校提供可用的厕所方面取得进展，由 2010 年的 47% 增加到 2013 年的 63%。孟加拉国列入了每间厕所服务多少学生的比例以及厕所清洁程度和方便利用程度的指数。¹⁸

47. 虽然与水、环卫和个人卫生有关的具体裨益和挑战没有得到充分重视，但经期个人卫生正在受到更大的关注。2014 年，得到儿基会支持的 22 个国家在学校里实施了经期个人卫生管理。玻利维亚和卢旺达将这方面的要求列入了学校建筑标准。

48. 有一些国家正在采取行动，将性别问题纳入关于气候变化的国家政策和计划主流，其中包括土耳其和巴拉圭。联合国水机制继续倡导把水、环卫和个人卫生方面的性别平等纳入 2015 年后发展议程主流。联合国各机构通过指导方针讨论性别不平等问题，包括人权高专办的出版物，“实现用水和环卫设施的人权：手册”，以及儿基会的出版物，“保健教育方面的良好政策和做法——青春期教育和经期个人卫生管理。”

49. 在人道主义背景下，水、环卫和个人卫生方面也取得了进展。联合国机构、学者、国际组织和非政府组织编制了“暴力、性别和水、环卫和个人设施——作业人员工具包”，以处理人道主义危机期间性别化的瓶颈(如缺乏安全)。儿基会个人卫生尊严包针对的就是这些高危情形下月经和隐私方面的挑战；联合国难民事务高级专员公署(难民署)向妇女和女孩难民提供环卫材料。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)2015 年的数据显示，该机构正在帮助巴勒斯坦难民改进水和污水网络，因为加沙地带 90% 的水达不到世卫组织的饮用标准。

50. 为了改进数据收集和分析工作，儿基会——世卫组织联合监测方案公正和非歧视问题工作组提出了建议，以在即将提出的可持续发展目标中，体现水、环卫和个人卫生目标和指标方面基于性别的不平等。人权高专办与联合国其他机构和非政府组织一道，倡导收集按年龄和性别分类的数据，进一步减少使用水、环卫和个人卫生方面的性别不平等。水、环卫和个人设施方面的具体指标也列入了儿基会及伙伴所编制的题为“学校保健方案监测和评价指导”的出版物。

51. 然而，要提供所需数据，确保平等分享扩大水、环卫和个人卫生服务的裨益，还有很多工作要做。例如，关于家庭汲水和用水的时间负担方面的分类数据，会有助于澄清：在家庭内究竟是谁在做此项工作？对于其当前生活和今后前景而言意味着什么？按年龄和性别分类的时间使用资料，能够回答对于实现女孩权利而言至关重要的问题，如评估一下：免除汲水负担后，女孩是不是有时间上学、玩耍？

¹⁸ 数据取自儿基会，2013 年《水、环卫和个人卫生年度报告》。

52. 填补水、环卫和个人卫生部门性别不平等方面明显的数字缺口，是满足妇女和女孩具体及广泛需求方面的第一步。2015 年后的议程必须有力地处理这些制约因素，提高妇女和女孩处境的能见度，让人们理解和处理她们的近况。需要处理的、指标方面的性别差距包括：(a) 利用水、环卫和个人卫生服务的程度以及此种服务的质量；(b) 家中和学校肥皂提供和使用情况；(c) 因为水、环卫和个人卫生设施低劣、不存在或人员而产生的骚扰和暴力；(d) 与水、环卫和个人卫生有关的死亡率和发病率；(e) 禁忌事项和耻辱对经期个人卫生的影响；(f) 由于缺少环卫材料而导致的感染率和费用；(g) 现有开支额度以及为满足妇女和女孩水、环卫和个人卫生需求所需的额度。

53. 从政治上大胆地承认女孩面临的问题以及支持作出变更，对于改善女孩生活而言极其重要。联合国常务副秘书长号召采取行动，到 2025 年消除露天排便行为；在他推动下，2013 年设立了世界厕所日，这样有助于打破人们在此禁忌问题上的沉默。大约 70 个国家在其宪法和立法中保障用水权，60 多个国家照此规定了使用环卫设施权。¹⁹ 立法部门在个人卫生问题上作出更加有力的承诺，对女孩而言会特别有力。

54. 水、环卫和个人卫生方面的结果要满足妇女和女孩的需求，她们就必须在所有各级的决策中发挥关键作用。水、环卫和个人卫生方面的改进，应当与女孩入学、上学和完成学业的比率加以比照，确保消除此类障碍的做法产生有益结果。所有关键行动者必须继续促进性别平等、人权和社会正义，以消除那些支撑歧视女孩有害做法的社会规范和陈规定型观念。

五. 进展和成就

55. 一些领域在促进女孩的权利和执行大会第 68/146 号决议方面已经取得进展。一些主要成就概述如下。

A. 加强法律框架和承诺

56. 许多会员国已经制定法律、政策、行动计划和战略，以应对暴力侵害女童的行为，包括贩卖人口、性暴力和性剥削、残割/切割女性生殖器和童婚。世卫组织与各国议会联盟一道，对亚太地区 37 个国家有关童婚的法律进行了调查。应对暴力和剥削的机制措施已经通过社会福利、司法、教育和卫生部门的协调和能力建设得到加强。

57. 秘书长于 2010 年 5 月发起的推动普遍批准和执行《儿童权利公约》各项任择议定书的全球运动，加强了会员国保护儿童不受性暴力之害的承诺。例如，《儿

¹⁹ 联合国水机制，卫生设施和饮用水全球分析及评估，Investing in Water and Sanitation: Increasing access, reducing inequalities(2014 年)。

童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情赤贫问题的任择议定书》获得 169 项批准。截至 2015 年 5 月，有 16 个国家批准了《关于设定来文程序的任择议定书》；159 个国家批准了《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

58. 国际劳工组织(劳工组织)第 189 号《家政工人公约》是发展旨在消除儿童家政工的法律和政策框架方面的重要里程碑。该公约于 2011 年通过，至今才四年时间，已有 17 个国家批准该公约，其他好几个国家已经启动批准程序。2014 年劳工组织《强迫劳动公约(1930 年)》议定书和强迫劳动(补充措施)建议(第 203 号)重新推动了对被逼从事强迫劳动的儿童的保护工作。已经发起一场大规模的运动，以促进批准此项新议定书。

59. 安全理事会通过第 2106(2013)号决议，着重规定追究冲突中实施性暴力行为者的责任，这就使得国际上更加有力地响应保护受冲突影响女孩的号召。安理会第 2143(2014)号决议建议对军事人员、警察和维和人员进行保护儿童方面的预防培训。

B. 联合举措

60. 2000 年启动的联合国少女教育倡议与一系列合作伙伴和网络协作，最大限度地增加资源，争取女孩教育和性别平等取得最大成果。该倡议与全球促进教育伙伴关系、儿基会和各国政府协作，在厄立特里亚、几内亚和马拉维举行由其本国主导的讲习班，正在制定促进两性平等的教育部门计划。针对与学校有关的、基于性别的暴力，该倡议与儿基会协作，启动全球伙伴工作组，并与“教育国际”协作，让非洲教师工会参与进来。

61. 联合国“消除预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童行为的示范战略和实际措施”是在联合国毒品和犯罪问题办公室支持下，与儿基会、人权高专办和秘书长负责暴力侵害儿童问题特别代表最近编制的规范文书。大会于 2014 年 12 月予以通过(第 69/194 号决议，附件)；这些新标准表明国际社会准备迎接暴力伤害儿童方面的挑战。

62. 全球公私伙伴关系“携手扶持女孩”倡议的成员有艾滋病署、人口基金、儿基会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世卫组织、美国政府和私营部门成员；该倡议努力制止暴力侵害儿童的行为，特别是针对女孩的性暴力。该倡议通过全国性调查，帮助在 11 个国家收集数据，以便维持统筹协调的、基于证据的方案行动，全球倡导和提高公众认识的努力。

63. 2015 年，艾滋病署、儿基会、人口基金、世卫组织和其他伙伴启动了“All In”。此项终止青少年艾滋病的倡议力图让青少年作为变革的行动者参与进来，加强数据搜集工作，以改进方案规划、对象范围和服务。此纲领确保青少年艾滋病毒在城市议程上处于显著位置。

64. 萨赫勒增强妇女权能和人口状态项目是世界银行集团和人口基金提出的重大举措，它帮助伙伴国对少女和妇女的健康幸福进行投资。该项目的运作途径是改进人们获取性保健用品和服务的机会，加强助产士和护士队伍，并支持少女的倡议。

C. 改进按性别分类的数据收集和分析

65. 按性别和年龄分类的全面数据使联合国各机构、会员国和非政府组织能够更好地勾画需要采取干预措施的领域。分类数据也有助于确定需要采取哪些资源和行动来适当应对挑战。

66. 2014 年，儿基会发布了关于性别不平等的好几份重要分析：“暴力伤害少女”是有关该专题的最大的数据和分析汇编。“残割/切割女性生殖器：将来会有什么情况？”以及“各国残割/切割女性生殖器情况”响应大会第 68/146 号决议，侧重于这一做法盛行的 29 个国家的态度和情形。“终止童婚：进展和前景”记述了与童婚有关的范围、普遍性和不平等情况。

67. 多项指标机群调查收集了 50 多个国家有关 100 多项指标的性别数据。有些调查包括童婚和残割/切割女性生殖器有害做法方面的模块。2014 年，联合国儿童死亡率估算机构间小组订正了按性别分类的儿童死亡率估计数。机构间孕产妇死亡率估计数也作了更新。2014 年，世卫组织重要出版物，“世界少男少女的健康：第二个十年中的第二次机会”，提供了关于少男少女健康问题和行为的最新数据。

D. 加强教育

68. 2010 年以来，在所有级别的教育领域，性别不平等现象都有减少。9 个发展中区域中，有 5 个实现了小学教育领域的性别平等，占世界各国三分之二左右。²⁰ 结果，1990 年至 2012 年间，低收入国家中小学入学女生人数翻了一番还多，从 2 360 万人增加到近 6 300 万人。²¹ 那些取得实质性进步的国家制定了全面的、注重女孩的政策和法律框架。教科文组织显示，59 个提出报告的会员国中，有 40 个或者明确保障女孩的教育，或者在其国家宪法、立法和政策中禁止基于性别的歧视。

69. 有许多举措到位，以帮助赤贫女孩上学。毛里求斯、墨西哥和土耳其提供奖学金和津贴。在马里，通过一个母亲奖学金现金转移方案，支持 85 800 名儿童(大多数为女孩)入学读书。由大不列颠及北爱尔兰联合王国主导的一项倡议，“女孩教育挑战”，正在花费 3.55 亿英镑，以改进 18 个国家中赤贫和深度边缘化的 100

²⁰ 见联合国经济和社会事务部，2015 年《千年发展目标报告》。

²¹ 布鲁金斯学会，Raising the Global Ambition for Girls' Education，2014 年 12 月，美国首都华盛顿。

万女孩的教育。世界粮食计划署(粮食署)向 63 个国家近 2 000 万儿童(49%为女孩)提供重要的营养支持,帮助女孩克服困难,上学读书。

E. 保健和预防艾滋病毒方面的改进

70. 在有些国家,少女获取生殖保健服务的机会有了改善。在世卫组织、儿基会和人口基金支持下,免疫联盟正在非洲 15 个国家增加女孩利用预防宫颈癌方案和人类乳头状瘤病毒疫苗的机会。在欧洲,保加利亚和芬兰也实施了此类方案。

71. 2013 年 12 月,由艾滋病署牵头并与教科文组织、人口基金、儿基会和世卫组织协作进行的一项协商进程,导致通过了一项重要的非洲部长级承诺,争取为中部和南部非洲 20 个国家的少男少女和青年人提供全面的性行为教育和性保健及生殖保健服务。

72. 保加利亚和巴拉圭加强了学校课程中的性教育,把性别和权利列入其促进性保健和生殖保健的国家计划。阿根廷政府和人口基金协作开展“谈话就是预防”项目,对女孩进行防止怀孕教育。

73. 人们发现,现金转移方案增加了预防艾滋病毒的裨益,包括减少性交易和年龄差距大的性行为的发生率。在肯尼亚,每月 20 美元的转移把少年初次性行为的几率减少了 31%,对女孩的影响更大(与男孩 26%相比,比率达 42%)。²² 在马拉维,每月接收 4 至 10 美元和调节转移的家庭中,女孩感染艾滋病毒的几率降低 33%。²³ 此外,支持性立法和战略依然是艾滋病毒对策的关键组成部分。

F. 处理暴力侵害女孩问题的办法

74. 要减少暴力侵害、剥削和虐待女孩现象,基于权利的立法必须同时伴有符合社会需求的服务和干预措施。例如,保加利亚向虐待和暴力行为的儿童受害者提供援助、支持和重返社会服务。芬兰制定方案,减少所有年龄段亲密伙伴暴力伤害女性的情形。格鲁吉亚共和国认识到溺杀女婴的问题,于 2014 年发布政令,禁止以性别为由进行堕胎(与性有关的遗传疾病情形除外),但关于妇女政治权利的法律禁令依然具有争议。

75. 有一些倡议有助于处理学校环境中的暴力行为。在墨西哥,性别和人权以及消除暴力的专题列入了高中课程,接受预防性别暴力的学校工作人员比例增加了 46%。男孩和男子成为处理暴力伤害女孩和歧视女孩问题的极其重要的伙伴。妇女署现在开展的“他为她”运动意图动员 10 亿男子,为此目的倡导变革并成为变革者。世卫组织正在开展循证倡导活动,促进在青春期初期提供公正的性别规

²² 见 Handa 等人,“The Government of Kenya’s Cash Transfer Program Reduces the Risk of Sexual Debut among Young People Age 15-25” PLOS ONE, 第 9 卷,第 1 期(2014 年 1 月 15 日)。

²³ 见 Baird, S.J. 等人,“Effect of a cash transfer program for schooling on prevalence of HIV and herpes simplex type 2 in Malawi: a cluster randomised trial.” The Lancet 379(9823): (2012 年 4 月 7 日)。

范，以终止暴力侵害女孩的周期。此外，妇女署的“安全城市”方案是与儿基会和联合国人类住区方案(人居署)协作实施的，该方案吸收多个利益攸关方参与，确保在 20 个首都，女孩和妇女能够在不畏惧暴力的情况下享受公共空间。

G. 努力防治性虐待和性剥削

76. 会员国采取各种措施，防止性虐待和性剥削。例如，波斯尼亚和黑塞哥维那批准了“欧洲委员会保护儿童免受性剥削和性虐待公约”，并于 2014 年 3 月编制了关于执行情况的第一份报告。立陶宛修订了“保护儿童权利基本原则法”，禁止被判定犯有犯罪的人员从事与儿童有关的工作。

77. 社会服务方面的其他事例包括：在墨西哥，民间社会组织促进虐待、漠视和性虐待的儿童受害者实现情感康复。毛里求斯 2014 年“儿童保护登记册”记录了处境恶劣的儿童的情况，并向他们伸出援手。在中国，妇女署与北京文化发展中心协作，就保护外来女孩使之不受虐待、剥削和暴力问题，对女孩、提供护理者、教师和地方当局进行教育。从全球而言，女孩问题工作组是一个由 50 个组织组成的联盟，它倡导为冲突区和难民营的女孩受害者提供更多资源。

H. 努力终止有害做法

78. 就承认终止童婚现象的紧迫性而言，2014 年是具有突破性的一年。在儿基会、人口基金、世卫组织、联合国开发计划署(开发署)和一大波女孩权利倡导者的支持下，会员国藉由大会和人权理事会的各项提议，通过了关于终止童婚的实质性决议。儿基会——人口基金 12 国全球加速行动终止童婚方案已经制定，其中包括了高负担和童婚现象严重的国家，如孟加拉国、埃塞俄比亚、印度、尼泊尔和尼日尔。2014 年 5 月，非洲联盟启动了历史性的两年十国运动，以中止非洲各地的童婚现象。在孟加拉国，开发署支持国家人权委员会制定“童婚制约法”，该法于 2014 年获得赞同。

79. 人口基金——儿基会残割/切割女性生殖器问题联合方案中的二十一个国家报告了 2014 年的实施活动。冈比亚、肯尼亚、塞内加尔和索马里所开展的运动，调动了超过 20 000 名青年，呼吁终止这一做法。埃及、冈比亚、几内亚、马里、塞拉利昂和索马里大多数妇女和女孩都宣布支持终止这一做法。开发署正在埃及、厄立特里亚和索马里开展工作，争取通过支持性的本国战略、调查残割女性生殖器情况、性别倡导和方案规划工作，来终止残割/切割女性生殖器现象。

I. 保护残疾女孩

80. 在 2013 年 9 月 23 日举行的大会关于残疾与发展的高级别会议上，大会承认残疾女孩具有具体弱势，并受到排斥(见第 68/3 号决议)；会员国正在采取行动。大会批准了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。立陶宛核准一项行动计划，把残疾儿童和女孩移出有关机构，使之融入更具有养护性的家庭环境。

六. 建议

81. 上文的事例表明已取得重大进展，为了不断加强和扩大上述工作，各国政府必须采取果断行动，发展机构、非政府组织和民间社会必须提供广泛支持，同样，女孩、男孩、男子和妇女务必要积极参与。

A. 加强基础设施和服务

82. 本报告注重水、环卫和个人卫生，表明需要加强基础设施和服务，以满足女孩的需求、权利和利用上述服务的机会。家中和学校没有安全的水、经过改进的环卫设施和个人卫生设施，会妨碍女孩健康，使她们丧失尊严。进行基础设施投资，将水和环卫设施带入家中(或至少带到家的附近)并加以维持，对于增进女孩的健康、尊严和时间利用而言，具有关键意义。要实现性别公平的教育，就迫切需要提供水以及男、女生分开的环卫和个人卫生设施——包括经期个人卫生管理。

83. 同样，对于帮助少女防止意外怀孕和减少其感染艾滋病毒和艾滋病的风险，务必要提供获得生殖保健护理和计划生育服务的机会。上学的路程以及缺少安全运输、依然严重妨碍女孩的教育，尤其是在中学一级。加强基础设施包括在更接近女孩出家的地方建造需求，并配备有教职员，尤其是女教师。必须要广泛改进获取信息和通信技术的机会，被女孩提供促进经济和社会进步所必需的工具。女孩和妇女在供热设施方面受到的骚扰，降低了其行动自由和安全，因此必须加以处理。

B. 实施法律和执行政策

84. 各国继续订立重要的立法，帮助消除女孩面临的障碍。然而，立法只有得到实施才具有意义。必须要对政策执行情况加以监测，以建立证据基础，确立进展情况问责制。为促进执行工作而采取的具体措施包括：制定预算，编制强调女孩权利的政策规定；建设提供服务者满足女孩需求的技能和能力；为增进女孩机会和权利的各项方案提供充分的人员配置；以及追踪和监测注重女孩的计划组成部分的进展情况。

C. 作为紧急事项处理教育方面的性别不平等

85. 只有处理教育方面的不平等，才能减少不平等现象，干预措施也才能得以持续。消除入学方面的性别不平等只是第一步。接下来，必须要应对妨碍女孩入学和完成学业的各种障碍。劣质教育会强化关于婚姻是女孩成功的唯一标识的社会观点。需要有适当的立法、政策、经费筹措、监测和最后和公共认识运动，来促进实现女孩接受优质教育的权利，这反过来又会推动其他女孩和家庭。成功的女孩创造出更加成功的女孩。

86. 重要的步骤有：取消学费；提供现金转移以及针对女生的补助金；启动学校供餐计划；以及为上学交通提供补贴。为了让更多女孩入学，并提供正面的榜样，务必要招募素质更高的女教员。必须要维持安全和非歧视性的学校环境，对与性别有关的暴力和其他类型暴力(特别是体罚)保持零容忍。消除歧视性规范和做法(如因怀孕和童婚而加以排斥)将进一步促进女童权利的实现。

D. 加强数据收集、指标和利用证据

87. 对女孩进行性别歧视方面缺少量化证据，这个问题由来已久，在基础设施和水、环卫和个人卫生等领域特别明显；并没有从性别角度充分地审视这些领域。获得和利用水和环卫设施的许多方面，对男孩和女孩造成不同影响，少男少女的个人卫生需求因性别不同而有异。在这些领域和其他许多领域——包括保健、营养、学习、评估贫穷、暴力和风险行为——按性别和年龄收集数据并加以分类，是处理歧视和排斥现象之动因的基本前提条件。此外，必须要对有效干预措施及面向女性大规模实施此类措施进行研究，才能实现众多女孩的权利。随着 2015 年后发展议程最后确定并得以实施，按性别和年龄分类的指标和证据，在监测女孩幸福和权利的进展方面，将具有关键意义。

E. 增强女孩权能，使之实质性地参与

88. 女孩在多样化的文化和社会经济氛围面临多项挑战，包括在表达观点方面面临障碍。必须要作出特别努力，主动地让女孩(尤其是被边缘化的女孩)参与进来。务必要让女孩实质性地参与制定旨在造福她们的干预措施。进一步进行研究，能够有助于突出显示女孩参与的裨益、挑战和结果，尤其是在此种努力对根深蒂固的权力关系提出挑战的情况下。吸收女孩作为变革推动者及实现其自身需求的行动者参与进来，这方面的最佳做法必须加以记录，并进一步发扬广大。